Consultatiereactie Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring

Van: Remko Wijling en Laura Hinrichs van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.

Aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum: 18 mei 2025

Inleiding

Op 27 maart 2025 is het initiatiefwetsvoorstel *Wet online aangejaagde openbare-ordeverstoring* (‘Wetsvoorstel’) ter internetconsultatie aangeboden. Het Wetsvoorstel voorziet in het toevoegen van een nieuw artikel 173 aan de Gemeentewet. In dit artikel wordt – kort gezegd – aan de burgemeester een bevelsbevoegdheid toegekend tot verwijdering van online berichten die (mogelijk) leiden tot een verstoring van de openbare orde.

Wij onderschrijven het nut en de noodzaak van het Wetsvoorstel. Gelet op de impact van de steeds verdere digitalisering op de samenleving – bijvoorbeeld als via social media wordt opgeroepen tot geweld – en de mogelijke gevolgen daarvan is adequaat ingrijpen noodzakelijk. Verder zijn de huidige bevoegdheden ontoereikend. Enerzijds omdat de Gemeentewet niet in een dekkend instrumentarium voorziet gelet op de reikwijdte van de (huidige) artikelen 172, derde lid, en 175 van deze wet. Anderzijds omdat bepalingen die sommige gemeenten nu al hebben opgenomen in hun Algemeen plaatselijke verordening juridisch gezien kwetsbaar zijn. Wij wijzen bijvoorbeeld op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 3 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:375.

Wel plaatsen wij vraagtekens bij de formulering van het voorgestelde artikel 173 van de Gemeentewet. Of die voldoende precies en duidelijk is betwijfelen wij. Wij benoemen hieronder onze vraagpunten en doen zo mogelijk ook een suggesties ter versterking van het Wetsvoorstel.

Voorgestelde tekst artikel 173 van de Gemeentewet

Het Wetsvoorstel voorziet in de volgende tekst van artikel 173 van de Gemeentewet (onderstrepingen LH/RW):

Artikel 173 De burgemeester kan aan een persoon die online een bericht heeft geplaatst waardoor de openbare orde wordt verstoord of waardoor ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan, een bevel geven om dat bericht te verwijderen.

Definitie openbare orde

Het begrip openbare orde en de vraag wat wordt verstaan onder een verstoring of de ernstige vrees daarvoor is niet gedefinieerd in de Gemeentewet of het Wetsvoorstel. Met name in de

rechtspraak is nader invulling gegeven aan deze begrippen en de omstandigheden waaronder de openbare orde is verstoord of de ernstige vrees daarvoor bestaat.

Van belang is dat het vaak van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval afhankelijk is of sprake is van (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde. De bewijslast rust hierbij op de burgemeester en moet (bij voorkeur) volgen uit een bestuurlijke rapportage. In dit verband vragen wij reeds hier aandacht voor de informatiepositie van de burgemeester en de vraag hoe hij kennis kan nemen van online-berichten of op deze berichten wordt gewezen.

Wij voorzien verder dat (vaak) sprake zal zijn van een grijs gebied voor wat betreft de vraag of sprake is van (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde. Als wordt opgeroepen tot rellen of geweld is evident sprake van (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde. In het geval bijvoorbeeld een oproep wordt gedaan tot demonstreren of een tegendemonstratie, ontstaat er mede afhankelijk van de gegeven toestemming echter een grijs gebied en zal de onderbouwing van (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde aandacht behoeven. Ook gelet op de vrijheid van meningsuiting. Ook wijzen wij op bijvoorbeeld de situatie waarin een influencer bij wijze van reclamestunt gratis goederen weggeeft in een bepaalde gemeente. Dit heeft al enkele keren geleid tot onrust, maar dit zal (lang) niet altijd het geval zijn.

Kort en goed is de informatievoorziening een punt van aandacht en voorzien wij een groot aantal situaties die in een grijs gebied vallen en waar de onderbouwing van (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde bijzondere aandacht behoeft. De Memorie van Toelichting gaat deels in op deze situaties, maar wij doen de suggestie om nog enkele op de praktijk toegesneden voorbeelden op te nemen.

<u>Online berichten</u>

Als duidelijk is dat een specifiek online-bericht leidt tot (de vrees voor) een verstoring van de openbare orde, volgt uit de Memorie van Toelichting ook dat dit bericht wel toegankelijk moet zijn. Berichten in bijvoorbeeld besloten groepen vallen buiten de reikwijdte van het Wetsvoorstel. Deze keuze van de wetgever kunnen wij volgen. Hieronder volgen puntsgewijs enkele opmerkingen ten aanzien van de tekst van het Wetsvoorstel en de vraag of deze tekst voldoende specifiek is.

- Onduidelijk is echter of met de zinsnede ‘de persoon die online een bericht heeft geplaatst’ alleen de persoon wordt bedoeld die feitelijk gezien het bericht heeft geplaatst. Wij wijzen op de omstandigheid dat berichten kunnen worden gedeeld, van commentaar kunnen worden voorzien of kunnen worden ‘geliket’. Hiermee wordt het bericht verder verspreid dan wel wordt de aandacht op het bericht gevestigd. Een enkele verwijdering van het bronbericht zelf, is dan onvoldoende om (de vrees voor) een verstoring van de

openbare orde te voorkomen. Wij stellen voor om in de Memorie van Toelichting in te gaan op deze problematiek, en doen de suggestie om in ieder geval het delen of anderszins verspreiden onder de reikwijdte van het artikel te brengen.

- Onduidelijk is hoe moet worden omgegaan met de situatie dat een bericht anoniem of onder een pseudoniem is geplaatst. Het Wetsvoorstel strekt zich niet uit tot deze situaties en richt zich ook niet tot de provider tot het (laten) verwijderen van een bericht. Wij doen de suggestie om nader te onderzoeken of het wetsvoorstel zich ook kan uitstrekken tot een provider.

- Eveneens onduidelijk is hoe moet worden omgegaan met berichten die door minderjarigen – jonger dan 12 jaar – zijn geplaatst. Aan wie moet het bevel dan worden gericht? De minderjarige of zijn wettelijk vertegenwoordigers?

- Het Wetsvoorstel voorziet in een bevel tot verwijdering van een online-bericht, maar niet in een bevel tot het tevens verwijderd houden van een (soortgelijk) online-bericht. Wij doen de suggestie om de zinsnede ‘en verwijderd te houden’ toe te voegen aan het artikel om dit wel tot uitdrukking te brengen.

- Onduidelijk is wanneer is voldaan aan het bevel tot het verwijderen van een online-bericht. Is voldaan aan dit bevel als het bericht zelf is verwijderd maar alle berichten waarin het ‘bronbericht’ is gedeeld nog online staan? Kan dit verder van de persoon die het ‘bronbericht’ heeft geplaatst wordt verwacht of moet hij zich bijvoorbeeld inspannen om ook gedeelde berichten te (laten) verwijderen. Wij wijzen in dit verband op een voorbeeld uit de eigen praktijk, namelijk de uitspraak van de (toenmalige) rechtbank Dordrecht van 18 februari 2010 (ECLI:NL:RBDOR:2010:BL4339).

<u>Rechtsbescherming</u>

Wij vragen verder aandacht voor de rechtsbescherming in het geval een bevel wordt gegeven door een burgemeester. Wederom volgen hieronder puntsgewijs enkele opmerkingen.

- In de Memorie van Toelichting wordt nader ingegaan op de handhavingsmodaliteiten. Omdat sprake is van onmiddellijk optreden ter handhaving van de openbare orde, kan uitsluitend een last onder dwangsom aan het bevel worden verbonden en kan geen bestuursdwang worden toegepast. Dit kunnen wij volgen. Ook bij een last onder dwangsom geldt dat de inzet van de bevelsbevoegdheid noodzakelijk en evenwichtig moet zijn gelet op de specifieke omstandigheden van het geval. Een toelichting op deze evenredigheidstoets mist in de Memorie van Toelichting, terwijl die wel de nodige aandacht vraagt in het geval een bevel wordt gegeven en een rechter tot toetsing daarvan overgaat.

- Het voorgaande geldt ook voor de begunstigingstermijn. Daarbij vragen wij ook aandacht voor het volgende. Een online-bericht kan op zeer korte termijn worden verwijderd. Dat kan een kwestie van een enkele druk op de knop zijn. Welke begunstigingstermijn past dan; uren of dagen? In het geval een termijn van dagen wordt toegepast, is het de vraag welk nut het bevel nog heeft gelet op de hoeveelheid personen die dan al kennis hebben kunnen nemen van het bericht.

- De naar wij verwachten korte begunstigingstermijn beperkt ook de mogelijke rechtsbescherming. Immers, voordat bezwaar en een verzoek om een voorlopige voorziening zijn ingediend zullen vaak uren tot dagen verstreken zijn. Is rechtsbescherming dan nog effectief, of kan uitsluitend achteraf een discussie voor de rechter worden gevoerd met alle mogelijke discussies over procesbelang van dien.

Afsluitend

Wij sluiten af. Wij zijn positief over het Wetsvoorstel, maar hebben wel enkele suggesties voor versterking daarvan. Verder voorzien wij enkele meer praktische knelpunten die aandacht behoeven, ook in de Memorie van Toelichting. Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard altijd bereid.